

Bouwen aan het participatiemodel van de toekomst

Een heroriëntatie op beleidsparticipatie bij woningcorporaties

drs. Guus Terlingen, partner bij FRAEY, september 2014

Beleidsparticipatie, de zeggenschap van burgers, klanten en doelgroepen over het beleid en de activiteiten van een maatschappelijke of publieke organisatie, staat hoog op de agenda. En terecht. Het is een cruciaal onderdeel in het versterken van de legitimiteit van organisaties. Zeggenschap en betrokkenheid brengen verbinding, iets waar menig organisatie naar op zoek is. Er is een vernieuwingsgolf gaande. Deze is ontstaan uit ontevredenheid over het functioneren van de huidige inspraakmodellen. Tegelijkertijd is er vanuit de samenleving een grotere behoefte aan zeggenschap en meer directe inspraak. Dat leidt tot een heroriëntatie op invulling van beleidsparticipatie en opkomst van nieuwe vormen.

In de lokale democratie zijn de burgerbegroting, buurtvouchers en G1000 initiatieven in opkomst. Bij maatschappelijke organisaties ontstaan naast de traditionele organen aanvullende vormen als klantenpanels en polls om de mening van de klant op te halen en worden nieuwe adviesraden geformeerd. Door de bestaande inspraakorganen wordt deze ontwikkeling terecht of onterecht met lede ogen aangezien.

Ook corporaties en huurdersorganisaties denken na over het overlegmodel met huurders. Continuïteit, draagvlak, verbinding en invloed zijn belangrijke termen in deze zoektocht. Dit artikel geeft een handreiking in die zoektocht en doet een pleidooi voor een gezamenlijke doorontwikkeling van het participatiemodel en inzet op meer waardengestuurde participatie.

Belangrijke ontwikkelingen vragen om heroriëntatie

Participatie is dynamisch en vraagt om een voortdurende ontwikkeling en bijstelling aan behoeften, verwachtingen en veranderingen in de omgeving. De nieuwe herzieningswet geeft een grotere invloed aan gemeenten en huurdersorganisaties. De decentralisaties, het accent op de kerntaak van corporaties en de opkomst van brede sociale wijkteams maken dat er meer overleg in de wijk nodig is. Technologische ontwikkelingen maken het mogelijk om tegelijkertijd massa- of juist micropopulaties te bereiken. Maatschappelijk vragen bewoners meer regie over wat er in hun woning en woonomgeving gebeurt. Een groeiende diversiteit aan individuele belangen maakt dat mensen zich minder vertegenwoordigd voelen door groepen die namens hen spreken.

Vernieuwing als bedreiging of als kans?

Diverse corporaties bezinnen zich op hun participatiemodel. Is het traditionele overlegmodel met huurdersorganisaties nog voldoende toereikend? De huurdersorganisaties hebben het moeilijk, de continuïteit en hun draagvlak staan onder druk. Bestuursleden zijn moeilijk te vinden, ledenaantallen lopen terug en de materie waarop men adviseert vraagt specifieke kennis. De kwaliteit van het gesprek blijft achter, ook al zijn er zeker plekken waar de participatie ook heel goed vorm krijgt. Nieuwe vormen als klantraden, bewonersadviesgroepen en panels duiken op. De Woonbond maakt zich hier zorgen over¹. De belangenorganisatie is niet tegen deze vormen, mits deze de huurdersorganisaties niet vervangen en onder regie van de huurdersorganisaties staan. 'Belangenbehartiging van

¹ http://www.woonbond.nl/pages/overWoonbond/standpunten/14_Participatieraden.pdf

huurders is van de huurders, en niet van de corporatie'. De Woonbond pleit er voor om vernieuwing van participatie binnen de huurdersorganisatie te laten plaatsvinden en niet er naast. Het niveau van participatie van nieuwe vormen is volgens de Woonbond niet hoog en dient eerder de legitimatiebehoefte van de corporatie dan van de huurder.

De zorg van de Woonbond is begrijpelijk. De belangenorganisatie dient echter ook te beseffen dat bewonersorganisaties een middel zijn om de stem van de huurder een plek te geven en geen doel op zich. Heeft het traditionele huurdersvertegenwoordigermodel zijn langste tijd gehad? Nee, maar het is wel raadzaam gezien de hierboven geschetste ontwikkelingen om periodiek de kwaliteit van de participatie tegen het voetlicht te houden en indien nodig te vernieuwen. Aanvullende vormen zijn zeker een onderdeel van deze vernieuwing, mits deze de belangen van zowel huurdersorganisaties als corporatie dienen en ook recht doen aan de formele positie die de bestaande huurdersorganisaties (wettelijk) hebben. En dat kan ook. Aanvullende vormen maken het mogelijk om een grotere doelgroep te bereiken, te interesseren en de stem van groepen die nu niet gehoord worden een plek te geven. Door aanvullende vormen kan de traditionele vorm zijn werk beter doen. Negeren of afschaffen van de traditionele vormen zou zonde zijn, zij hebben zeker waarde.

Gezamenlijke doorontwikkeling van het participatiemodel vraagt nieuwe visie op beleidsparticipatie

Corporaties en huurdersorganisaties zouden samen moeten streven en optrekken naar een doorontwikkeling van hun participatiemodel. Dat vraagt om een aantal transities in de benadering van participatie en de opstelling en werkwijze van partijen:

Transities in beleidsparticipatie

Van	Naar
Dichtgetimmerde organisatievoorstellen	Ruimte voor zeggenschap en flexibiliteit
Onzekere organisaties	Zelfvertrouwen
Generieke doelgroep voor participatie	Specifieke doelgroepen
HBV als oppositie	HBV als partner en cocreatie in overleg
Representativiteit van de vertegenwoordiger	Representativiteit van opinies
Verticale zeggenschap	Horizontale zeggenschap
HBV als uitvoeringscentrum van de participatie	HBV als bewaker en regisseur van de participatie

Corporaties zouden zich meer en eerder moeten durven openstellen voor invloed van buiten. Dat vraagt om zelfvertrouwen, flexibiliteit en de acceptatie dat uitkomsten onzeker kunnen zijn. Huurdersorganisaties zouden het oppositiedenken moeten loslaten en meer denken in partnerschap en samen (cocreatief) ontwikkelen met de corporatie en huurders. Dat betekent ook dat huurdersorganisaties het initiatief kunnen nemen bij agendering van onderwerpen en bij beleidsontwikkeling in plaats van reageren op wat de corporatie voorschotelt.

Het gezamenlijke doel van corporatie en huurdersorganisaties in participatie is dat alle relevante opinies, argumenten en belangen rondom een vraagstuk op tafel komen, deze in samenhang gewogen worden en vertaald worden in keuzes. Streef naar representativiteit van opinies in plaats van representativiteit in termen van de kwantitatieve achterban van een huurdersorganisatie. Verbinding met de huurder is een opgave van zowel de corporatie als de huurdersorganisatie. Door zeggenschap en invloedruimte meer horizontaal (bij de huurder) te leggen, in plaats van geïsoleerd verticaal in de overlegkolom, ontstaat betrokkenheid en verbinding.

Huurdersorganisaties zijn niet het uitvoeringscentrum van participatie, maar zijn wel de bewaker en regisseur van de participatie. Als bewaker controleert de huurdersorganisatie of de corporatie de participatie goed vormgeeft en als regisseur bepaalt de huurdersorganisatie de participatieagenda.

Onderstaande tabel toont een aantal perspectieven voor invulling van de beleidsparticipatie. Uitdaging is te komen tot een succesvolle mix van traditionele en nieuwe vormen. Elk perspectief heeft voordelen en dilemma's.

Vertegenwoordiging huurdersbelang beleidsniveau	Toelichting	Voordelen	Dilemma's
De traditionele HBV	Kleine groep van betrokken huurders	<ul style="list-style-type: none"> • Overzichtelijk • Conform Overlegwet 	<ul style="list-style-type: none"> • Waar leg ik accenten? • Hoe houd ik kennis op peil? • Continuïteit? • Overbelasting • Volledig beeld/blinde vlekken? • Roulatie? • Binding achterban
De brede HBV	Traditionele HBV aangevuld met commissies en werkgroepen uit eigen achterban per thema	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteit per thema • Verdeling werklast bestuursleden • Conform Overlegwet 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuïteit? • Volledig beeld/blinde vlekken? • Roulatie? • Binding achterban?
De complementaire HBV	Klantadviesraad Agendacommissie Thematische adviesgroepen	<ul style="list-style-type: none"> • Grotere diversiteit in perspectieven 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie regisseert; corporatie of huurdersorganisatie? • Verdringing van huurdersorganisatie (complementair of alternatief?) • Formele status? • Roulatie?
De huurder of samenleving als HBV	Digitaal panel Wijkpanel Pleinpeiling Social networks Bewonersbegroting Argumentenfabriek	<ul style="list-style-type: none"> • Grotere diversiteit in perspectieven • Wisselende groep • Representatieve groep 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie regisseert; corporatie of huurdersorganisatie? • Verdringing van huurdersorganisatie (complementair of alternatief?) • Formele status?

Waardengestuurde participatie

Valkuil bij doorontwikkeling van het participatiemodel is te starten bij de structuur. Beter is eerst over waarden en doelen na te denken. Wat willen we bereiken en welke waarden vinden we daarbij belangrijk? Corporatie en huurders hebben hetzelfde doel: goed betaalbaar wonen nu en in de toekomst. Waarden geven aan hoe je met elkaar om wil gaan.

Samenwerken op basis van vertrouwen en gezamenlijke zingeving is een betere basis voor overleg dan een kruisjeslijst met onderwerpen. Een samenwerkingsovereenkomst geeft zekerheid over borging van afspraken maar zou als je samenwerkt op basis van vertrouwen eigenlijk overbodig moeten zijn. Te veel energie lekt weg naar structuren en procedures. Minder technocratisch en meer sturen op waarden biedt een basis voor de toekomst.

Versterking in de governance en kwaliteit van participatie

Participatie dient een plek te hebben in de governance van de corporatie. Er zijn natuurlijk de huurderscommissarissen die het belang van de huurder bewaken vanuit het totaalperspectief van de corporatie. De kwaliteit van de participatie an sich en de signalen die daaruit komen dient echter periodiek bij bestuur en toezicht onderwerp van gesprek te zijn. In kwartaalrapportages is nog te weinig te vinden over de inzet, resultaten en effecten van participatie. Participatie is eindelijk, zij het nog summier, opgenomen in het visitatiestelsel. Corporaties zouden een participatiedashboard moeten hebben waarin de kwaliteit en resultaten van de bewonersparticipatie bewaakt wordt.

De kwaliteit van de participatie hangt ook samen met de kwaliteit van de huurdersorganisatie. Er moet ruimte en aandacht zijn voor inhoudelijke ontwikkeling van de participanten zelf en van de wijze waarop zij de participatie vorm geven. Een periodieke audit of visitatie op participatie, gericht op leren en verbeteren kan zowel corporatie als huurdersorganisaties scherp houden en participatie naar een hoger niveau brengen.

Organisch ontwikkelproces

Het vernieuwen of ontwikkelen van de participatie is een veranderproces. Dat betekent dat de psychologische component minstens zo belangrijk is als de ratio. Vernieuwing betekent afscheid nemen van het oude en samen werken aan iets nieuws. Dat is een organisch proces wat tijd vraagt. Neem als corporatie en huurdersorganisatie die tijd, ga geleidelijk en bouw ruimte in om te experimenteren en regelmatig te evalueren.

Uitgangspunten voor ontwikkeling van de beleidsparticipatie door corporatie en huurdersorganisaties:

- De stem van de huurder heeft een plek in het beleid en de activiteiten van de corporatie.
- Binding met de huurder is een gezamenlijke opgave van corporatie en huurdersorganisaties.
- Huidige structuren zijn waardevol, koester wat goed werkt.
- Er is daadwerkelijk ruimte voor invloed en zeggenschap aan de voorkant.
- Sturen op diversiteit door aanvullende vormen: verschillende perspectieven zijn belicht.
- Primair verzamelen van argumenten en niet van stemmen.
- Verantwoording over wat is opgehaald en wat is besloten.
- Streef naar waardengestuurde participatie: Werk samen met huurdersorganisaties op basis van gedeelde doelen en waarden.
- Inhoudelijke velden van de Overlegwet zijn gedekt.
- Bouw een organisch proces met kleine stapjes en ruimte om te experimenteren. Evalueer periodiek samen en stel bij.